ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXIV, 16 SECTIO G 1977

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Andrzej BAŁABAN

Aktualne problemy legislacji w Polsce

Актуальные проблемы легислации в Польше

Aktuelle Probleme von Gesetzgebung in Polen

I

Rosnąca rola prawa, jako jednej z metod kierowania życiem społecznym i państwowym, obserwowana w państwach socjalistycznych i w Polsce, skłania do wszechstronnej analizy warunków potrzebnych do jego doskonalenia. Analiza ta dotyczyć musi głównie procesu tworzenia prawa, ukształtowania go tak, by sprzyjał dostosowaniu regulacji prawnej do potrzeb rozwoju gospodarczego, społecznego, politycznego i wymagań obywateli. Ma to bowiem decydujące znaczenie dla nowoczesności, spójności i zupełności regulacji prawnej. Tylko częściowe efekty można natomiast uzyskać w czasie późniejszych korekt przepisów prawnych czy poprzez naginanie ich interpretacji do aktualnych potrzeb.

Socjalistyczna nauka prawa, opierając się na kanonach materialistycznego i dialektycznego rozumowania, proces powstawania prawa traktuje bardzo szeroko. Wskazuje na jego uzależnienie od licznych czynników, poczynając od naturalnych warunków produkcji, stopnia jej zaawansowania, poprzez układ klas i warstw społecznych, rolę organizacji społecznych i politycznych, aż po działania organów państwowych. Niniejsze opracowanie dotyczy tego ostatniego stadium, mającego najbardziej bezpośredni wpływ na ostateczny kształt regulacji prawnej i stosunkowo najlepiej dającego się analizować metodami stosowanymi w naukach prawnych.

Szczególnie ważna rola organów państwowych w procesie powstawania prawa wynika z szeregu przyczyn. Do nich bowiem adresowane są

postulaty różnego rodzaju organizacji ludu pracującego, mające na celu wprowadzenie bądź zmianę określonych uregulowań prawnych. Często też właśnie organy państwowe występują z inicjatywą unormowań, świadome potrzeb społecznych i państwowych ujawniających się w zakresie ich działania. Oddzielną grupę potrzeb stanowią te, które związane są z koniecznością dostosowania regulacji prawnej do zmian systemu prawa zachodzących w innych sferach życia państwowego.

1. Cechą charakterystyczną udziału organów państwowych w procesie powstawania prawa jest w warunkach państwa socjalistycznego wykorzystanie różnego rodzaju konsultacji. Konsultacje społeczne mają na celu wciągnięcie do prac nad projektem szerokich rzesz społeczeństwa, a tym samym poddanie wstępnej kontroli celowości unormowania i upowszechnienia linii polityki państwa w danej kwestii. Zasięg tych konsultacji jest uzależniony od pozycji ustrojowej organu i od zakresu jego kompetencji. Organy władzy państwowej i organy administracji o ogólnym zakresie działania zwykle częściej zajmują się projektami aktów normatywnych wzbudzających ogólne zainteresowanie. Często wszakże prace przygotowawcze prowadzone w resortach, a dotyczące wycinków życia państwowego dotykają zagadnień, których omawianie interesuje żywo całe społeczeństwo czy też zagadnień stanowiących przedmiot szczególnego zainteresowania określonych grup społecznych. Uchylanie się w tym wypadku od dyskusji pod pozorem specjalistycznego charakteru zagadnienia nie sprzyja zrozumieniu przygotowywanych rozwiązań i w rezultacie ich późniejszemu obowiązywaniu.

Chociaż organy państwowe, zwłaszcza administracji, zatrudniają dużo fachowców, to jednak nie rezygnują z zasięgania konsultacji fachowych z zewnątrz. Wydaje się, że jest to szczególnie ważne, ponieważ specjaliści spoza tych organów mogą sobie pozwolić na inny punkt widzenia, tok rozumowania, stopień swobody w wypowiadaniu ocen. Zwłaszcza ten ostatni moment wydaje się istotny wobec licznych zależności służbowych w ramach organów państwowych i ich następstw. Szczególnie pożądane jest zasięganie opinii u osób, które reprezentują obok specjalistycznego zarazem ogólnospołeczny punkt widzenia, dostrzegających daną sprawę w szerszym, ogólnopaństwowym kontekście, a także u osób dysponujących sprawdzonymi kwalifikacjami naukowymi, co daje gwarancję umiejętności specjalistycznych i znajomości ogólnych praw rozwoju danej sfery rzeczywistości. Konsultacje fachowe wymagają odpowiedniego czasu na przygotowanie opinii. Stąd godna poparcia jest tendencja do stałych, instytucjonalnych więzi organizacji naukowych z organami państwowymi działającymi w tej samej dziedzinie.

2. Szczególne znaczenie dla powstawania prawa ma uzależnienie polityki legislacyjnej od polityki ogólnej i polityki rozwoju poszczególnych

sfer życia państwowego. Harmonijny rozwój życia gospodarczego i społecznego jest zaś warunkiem *sine qua non* pomyślnego rozwoju systemu prawa. Stąd wynika, jak istotne znaczenie ma zasada planowania w rozwoju państwa i odpowiadająca jej zasada planowania w tworzeniu prawa.

Organy państwowe dysponują szczególnie dużymi możliwościami w zakresie prognozowania i planowania prac legislacyjnych. Skoro bowiem cała gospodarka, a od pewnego czasu także rozwój społeczny wciągnięte są w tryby planowania, również planowanie legislacji jest możliwe i konieczne. Gwarantuje ono odpowiedni czas na prowadzenie badań wstępnych, zorganizowanie dyskusji publicznych i zasięganie porad fachowych Pozwala na dopasowanie projektu aktu do prac legislacyjnych prowadzonych w poszczególnych pionach aparatu państwowego i w poszczególnych organach, zgranie ich postanowień i ewentualne wydanie unormowań kompleksowych.

Planowanie tworzenia prawa jest możliwe tylko na zaawansowanym etapie jego budowy. Polska po latach poświęconych przebudowie poszczególnych dziedzin życia i zastępowaniu legislacji prawnej z okresu międzywojennego i z okresu rewolucji ludowo-demokratycznej, wkroczyła w ten etap. Dotychczas posłużono się programem prac legislacyjnych rządu na lata 1973—1980. Pewne elementy planowania prac legislacyjnych występują też w ministerstwach. Tymczasem chodzi o bardziej rozbudowany system ogólnych i szczegółowych (wycinkowych) prognoz i planów, o ich terminową i kontrolowaną realizację, a także o analizę ewentualnych niepowodzeń w funkcjonowaniu takiego mechanizmu tworzenia prawa.

3. Planowanie działalności legislacyjnej wymaga dobrej znajomości aktualnego stanu systemu prawa. Z chwilą przeprowadzenia akcji porządkowania prawa w resortach oraz szeregu prac kodyfikacyjnych (w latach 1960—1974 wydano 10 ustaw-kodeksów), stan prawa odznacza się dużo większą jasnością. Znacznie bardziej realne i celowe stało się wykorzystanie technik informatycznych w zakresie gromadzenia danych o prawnym uregulowaniu poszczególnych problemów, co jest niezwykle potrzebne zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i w procesie jego stosowania. Pod tym względem Polska jest zapóźniona w stosunku do niektórych państw burżuazyjnych i socjalistycznych, tym bardziej że budowa prawnego systemu informatycznego, a następnie nauczenie się wykorzystywania możliwości, jakie on stwarza, wymaga kosztownych i długotrwałych zabiegów.

4. Ważną rolę w powstawaniu aktu normatywnego odgrywa całościowe unormowanie trybu prac prowadzących do jego uchwalenia, które przeprowadzić należy w danym organie państwowym. Określona procedura przygotowania aktu normatywnego zabezpieczać winna jego

wszechstronną analizę, udział wszelkich podmiotów mogących się przyczynić do optymalizacji jego treści, zwłaszcza przyszłych adresatów. Procedura winna przewidywać obok etapów obligatoryjnych — fakultatywne, uzależnione od potrzeb.

Procedura przygotowywania aktów normatywnych jest w sposób najbardziej rozwinięty przewidziana i najbardziej konsekwentnie realizowana w wypadku Sejmu. Podlegając licznym ewolucjom w okresie Polski Ludowej przybrała ona aktualnie, jak się wydaje, optymalną postać. Do rozwiniętego obrazu sejmowych „czytań" projektów ustaw doszły w ostatnim czasie przepisy przewidujące możliwość przeprowadzania przez Sejm konsultacji społecznych nad projektami ustaw (przepis ten zawarty w regulaminie sejmowym, choć zbyt lakoniczny, nie został jednak dotychczas rozwinięty) oraz przepisy przewidujące dość rozbudowane postępowanie z projektami uchwał.

W pionie organów administracji państwowej trybu przygotowania projektów aktów normatywnych dotyczy kilkanaście aktów. Podstawowe znaczenie ma tu uchwała nr 283 Rady Ministrów z 31 lipca 1957 r. w sprawie opracowania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych i zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (akty nie publikowane). Oba te unormowania przewidują w miarę pełną procedurę przygotowawczą. Z pewnością należałoby je zaktualizować, przede wszystkim wszakże zadbać o ich przestrzeganie — w literaturze bowiem podaje się przykłady naruszania przewidzianych tam zasad. [1]

Jeśli idzie o rady narodowe i terenowe organy administracji, to obowiązuje je ustawa o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe z 25 lutego 1964 r., normująca niektóre tylko elementy procesu przygotowywania aktów normatywnych. Jest to akt częściowo zdezaktualizowany po ostatnich reformach tych organów.

Do rozważenia pozostaje problem, czy celowe byłoby ustawowe (łączne lub oddzielne) unormowanie kwestii, którym poświęcone są wzmiankowane akty, a także czy problemów tych dotyczyć powinna obecnie dyskutowana i przygotowywana ustawa o tworzeniu prawa.

5. Wysoce sformalizowany charakter procesu tworzenia prawa i waga wymogów formalnych stawianych aktom normatywnym czyni istotnym problem kwalifikacji prawnych osób biorących udział w legislacji. Pod tym względem pewne nadzieje pokładać można w fakcie

---

[1] Por. S. Gebert: *Uwagi o procesie tworzenia prawa w Polsce*, „Państwo i Prawo" 1973, z. 8—9.

wprowadzenia na studiach prawniczych przedmiotu uczącego zasad poprawnej legislacji oraz w powołaniu w r. 1976 Podyplomowego Studium Zagadnień Legislacyjnych przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.[2] Łączy się z tym problemem podniesienie rangi komórek prawnych w procesie przygotowywania projektów aktów normatywnych.

II

W procesie powstawania prawa niezwykle istotną rolę pełni przyjęty model aparatu państwowego, wyznaczający w ogólnych zarysach system uprawnień prawotwórczych i zasad ich wykorzystania. Właściwe ułożenie stosunków między poszczególnymi pionami organów i organami różnych szczebli jest kwestią bardzo skomplikowaną, wziąwszy zwłaszcza pod uwagę, że w działaniach aparatu państwowego konieczne jest podporządkowanie woli ludu, ale i autorytet potrzebny do egzekwowania norm prawnych; jasny podział zadań, ale i złożoność organizacyjna: demokratyczność, ale i fachowość oraz szereg innych pod pewnymi względami przeciwstawnych zasad działania.

W toku historycznego rozwoju państwa, a zwłaszcza doświadczeń budownictwa socjalistycznego w ZSRR wykształcił się współczesny model socjalistycznego aparatu państwowego. W ujęciu ogólnym jego najbardziej charakterystyczną cechą odróżniającą od modelu przyjętego w państwach burżuazyjnych jest zasada jednolitości władzy państwowej, wynikająca z jednolitej podstawy i celu działania wszystkich grup organów, a przejawiająca się w ich wzajemnym współdziałaniu (między innymi zgodnie z zasadą centralizmu demokratycznego).

Szczególną rolę w ramach aparatu państwowego pełnią organy władzy państwowej. Mimo coraz częstszego wykorzystywania form bezpośredniego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji państwowych, organy te pełnią nadal główną rolę w państwowym wyrażaniu woli ludu pracującego. Kształtowanie ich składu w drodze powszechnego głosowania, kolegialność i kadencyjność, sesyjny tryb pracy i podporządkowanie jej intensywności potrzebom, to cechy charakterystyczne organów przedstawicielskich, ułatwiające ludowi pracującemu i jego organizacjom wpływ na ich funkcjonowanie. Tym samym organy przedstawicielskie stanowią silną konkurencję dla form demokracji bezpośredniej, zwłaszcza w co-

[2] O zasadach działania Studium informuje wywiad z jego kierownikiem, doc. dr hab. A. Gwiżdżem, zob. „Organizacja, Metody, Technika” 1976, nr 8—9.

dziennej pracy państwowej. O silnej pozycji organów władzy w ramach aparatu państwowego decyduje też fakt, że stanowią system przenikający strukturę państwa również na szczeblu terenowym. Zwierzchnie uprawnienia Sejmu w stosunku do rad, zapewnienie dzięki istnieniu Rady Państwa ciągłości działalności prawotwórczej o mocy ustawy i uprawnienia nadzorcze tego organu gwarantują pożądany stopień jednolitości działań rad w terenie.

Ostatnie lata przynoszą szereg zmian w przepisach określających pozycję ustrojową i zasady funkcjonowania organów władzy. Dotyczy to Sejmu i Rady Państwa po zmianach w konstytucji, podjętych w lutym 1976 r. i w regulaminie sejmowym w r. 1972 i r. 1976; dotyczy to też organów terenowych, których reforma pod względem zakresu i wagi zmian wyjątkowo doniosła wymaga szczególnie starannego wykonywania zadań rad tak, by ich ranga ustrojowa nie uległa zmniejszeniu w nowym stanie prawnym, w którym pozbawione są części dawnych uprawnień.

Unormowania dotyczące organów władzy i administracji zadowalają przy koncepcji ogólnej, jednak w odniesieniu do kwestii szczegółowych są niewystarczające. Dotyczy to na przykład z a k r e s u działania Sejmu (ogólne domniemanie kompetencji nie może zastąpić kompetencji szczegółowych), r ó ż n o r o d n o ś c i f u n k c j i, p r a w n y c h f o r m d z i a ł a n i a. Niedostateczna wydaje się integracja działań Sejmu i rad narodowych. Charakterystyka koncepcji ustrojowej pionu organów administracji państwowej, zwłaszcza na szczeblu centralnym, jest utrudniona, gdyż ramowość przepisów stwarza możliwość dość zróżnicowanego pojmowania pozycji ustrojowej i roli tych organów. Konstytucja zakładając tylko ogólne podporządkowanie naczelnych organów administracji Sejmowi nie przewiduje szczegółowych rozwiązań w tej mierze.

F a k t y c z n a rola organów administracji w zakresie powstawania prawa jest ogromna. Wynika to z kolosalnego potencjału osobowego, materialnego i finansowego, którym dysponują, złożoności ich systemu i ścisłego powiązania ze strukturą polityczną państwa. W sferze gospodarki narodowej i planowania podejmują one, praktycznie rzecz biorąc, autonomiczne decyzje. Trudno wdawać się w rozważania nad potrzebą unormowania i ustabilizowania ich prawnej koncepcji. Wymaga ona wszakże bardzo szerokich uzupełnień istniejącego stanu prawnego, poczynając od ustaw oraz unormowań dotyczących organów naczelnych, po regulacje prawne niższego szczebla, koncepcję przedsiębiorstw państwowych i form ich grupowania. Trzeba się tu ograniczyć do stwierdzenia, że ustalenie jasnej koncepcji tego pionu organów i szczegółowe unormowanie jego struktury, zasad i form działania to k l u c z d o u s p r a w n i e n i a f u n k c j o n o w a n i a p a ń s t w a i p r a w a. Trzeba też podkreślić,

że problemy te, po części z przyczyn obiektywnych, nie są w dostatecznym stopniu przedmiotem badań naukowych. Próby podejmowane w tym zakresie ujawniają ogrom zadań i potrzeb, ale zarazem trudności w porozumieniu nauki prawa i praktyki oraz luki co do metod pracy badawczej w tym zakresie. Wystarczy podać wyjątkowo ważny i przekonywający przykład badań form prawnych oddziaływania naczelnych organów zarządzania na gospodarkę narodową, wykorzystywanych w latach 1970—1972, które przeprowadzono pod auspicjami INP PAN (publikując ich wyniki). [3]

Mniejsza, lecz ważna, rola w procesie powstawania prawa przypada prokuraturze i sądom. Prokuratura, jako organ powołany do strzeżenia praworządności, gromadzi liczne doświadczenia w zakresie przyczyn naruszeń prawa, braków regulacji prawnej i potrzeb w zakresie jej uzupełniania. W szerszym zakresie dotyczy to sądów, a zwłaszcza Sądu Najwyższego jako instancji odwoławczej i organu mającego zapewnić jednolitość orzecznictwa. Wydaje się, że doświadczenia tych organów nie są w dostatecznym stopniu wykorzystywane w procesie tworzenia prawa. W niedostatecznym stopniu z doświadczeń prokuratury i sądów korzystają organy administracji w swych działaniach prawotwórczych, a wydaje się, że powinno być to obligatoryjnie przewidzianym składnikiem prac przygotowawczych nad projektami aktów normatywnych.

III

Jakkolwiek zasady powstawania prawa wyznaczane są strukturą i współzależnościami w ramach aparatu państwowego, to jednak najbardziej bezpośrednie znaczenie mają przepisy określające prawne konstrukcje aktów normatywnych wydawanych przez te organy i związki między nimi zachodzące (system źródeł prawa w najwęższym znaczeniu). Tak rozumiany system źródeł prawa cechuje bowiem określony stopień autonomiczności.

Aktualnie w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej koncepcje poszczególnych aktów normatywnych są unormowane tylko w najogólniejszych zarysach — prawie wyłącznie postanowieniami ustawy zasadniczej. Stosunkowo najpełniej unormowano koncepcję ustawy. Przepisy prawne nie wypowiadają się natomiast w kwestii ustaw rozwijających konstytucję, uchwał Rady Państwa, a do niedawna także uchwał Sejmu (po ostatnich zmianach z lutego 1976 r. wprowadzono krótki przepis art. 20 ust. 3). Przepisy dotyczące dekretu, rozporządzeń, uchwał i zarządzeń organów

[3] T. Rabska: *Formy prawne oddziaływania naczelnych organów zarządzania gospodarką narodową na organizacje gospodarcze*, Wydawnictwo Instytutu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1974.

administracji budziły i budzą trudności interpretacyjne i kontrowersje co do praktycznego ich wykorzystania. Dlatego zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że wobec braku jednoznacznych tradycji i zgodności w doktrynie co do rozumienia podstawowych zasad legislacji, kwestią szczególnie palącą jest znacznie pełniejsze unormowanie tych problemów, a zwłaszcza ich szczegółowa regulacja w specjalnej ustawie, poświęconej zasadom tworzenia prawa.

Stan systemu prawa w dużej mierze zależy od stopnia doskonałości konstytucji. Nie oznacza to twierdzenia o automatycznym jej wpływie na rzeczywistość państwową. Sporo na lepsze zmieniło się po nowelizacji konstytucji z lutego 1976 r. — usunięto nieaktualne i nie stosowane jej postanowienia, poszerzono treść. Jednakże w pracach naukowych nadal wskazuje się na szereg możliwości poszerzenia unormowania konstytucyjnego i wprowadzenia do tekstu przepisów dotyczących na przykład zasady jednolitości władzy państwowej, nienaruszalności i niezmienności granic terytorium, wód terytorialnych i szelfu kontynentalnego, stosunku państwa do norm prawa międzynarodowego, gospodarki narodowej, systemu źródeł prawa i innych. Wiele postulatów odnosi się też do problematyki dotyczącej aparatu państwowego.

Nowy problem powstaje w związku z poszerzeniem tekstu Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. o postanowienia mające deklaratywny i programowy charakter. Służy to lepszemu dopasowaniu jej do rzeczywistości, ułatwia ustalenie norm konstytucyjnych, wpływa jednakże na prawny charakter tego dokumentu. Postępowanie takiego procesu nasuwa myśl o potrzebie wydzielenia w ustawie zasadniczej części wstępnej (zasad ogólnych) o interpretacyjnym charakterze, tak jak przeprowadzono to w innych państwach socjalistycznych, które przyjęły jeszcze bardziej rozwinięty model „konstytucji społeczeństwa". Do rozważenia jest też problem zmiany systematyki konstytucji. Ta, która istnieje, wywodzi się z potrzeb okresu przejściowego (wysunięcie na czoło postanowień rozdziału pierwszego, dotyczącego ustroju politycznego, uzasadnione jest wszak jeszcze leninowską tezą o prymacie polityki nad ekonomiką w okresie przejściowym).

Oddzielny problem to zagadnienie ustaw pośrednich między konstytucją a ustawami zwykłymi. Mogłyby one służyć bezpośredniemu rozwijaniu postanowień konstytucji, unormowaniu materii o szczególnej wadze ustrojowej (struktura i funkcje organów naczelnych, kompleksy praw obywateli, autonomiczne zagadnienia o szczególnej wadze, w rodzaju sądownictwa administracyjnego czy systemu źródeł prawa i inne). Aktualnie konstytucja nie przewiduje nawet odrębności dla ustaw zmieniających jej postanowienia ani dla ustaw „wykonawczych", których wydanie sama zapowiada. W praktyce wydawane są natomiast *ustawy konsty-*

tucyjne, traktowane jako jednorazowe odstępstwa od postanowień konstytucji. Tego rodzaju forma ogólnych decyzji, jeśli ma być stosowana, winna być wyraźnie dopuszczona. Unormować należałoby też warunki i konsekwencje ich wydania.

Jeśli natomiast idzie o ustawy zwykłe, to mimo dość szerokiego unormowania, powstają liczne wątpliwości co do ich koncepcji. Tak jest na przykład w wypadku charakteru prawnego i spornej kwestii formy budżetu. Na jego treść składają się ogólne decyzje ale nie reguły postępowania (te bowiem zawarte są w prawie budżetowym — choć często, acz bez uzasadnienia, umieszcza się je w tekstach kolejnych ustaw budżetowych, zamiast przeprowadzić nowelizacje właściwych aktów). Niezrozumiałe jest zarówno utrzymywanie ustawowej formy budżetu, skoro może być wykorzystana forma uchwały nadawana bardzo doń zbliżonym pod względem charakteru prawnego i funkcjonalnie powiązanych planów, jak i forma uchwały dla regulaminu sejmowego, za którą nie przemawia żaden poważny argument (choć tych mało znaczących wymienia się wiele). Formę ustawy ma szereg aktów dotyczących wewnętrznej organizacji organów państwowych (np. ustawa o radach narodowych i o Polskiej Akademii Nauk), a jej przyjęcie do określenia zasad funkcjonowania Sejmu i jego organów rozwiązałoby problem nakładania zadań na „zewnętrzne" podmioty przez postanowienia regulaminu. Trudno też zrozumieć sens przepisu zawartego w regulaminie sejmowym, przewidującego uchylenie dekretu w formie uchwały Sejmu i tym samym utożsamianie jej z ustawą tu właściwą.

Ciągle niejasny jest problem wyłączności ustawy. W ujęciu S. Rozmaryna [4] budzą zastrzeżenia elementy rozumowania i konkluzje — zwłaszcza zaś uzasadnienie dopuszczalności samoistnych działań prawotwórczych administracji. Była to koncepcja do przyjęcia w okresie tworzenia nowego systemu prawnego — określająca zagadnienia, które należy poddać ustawowemu unormowaniu w pierwszej kolejności, kontentując się samoistnym prawotwórstwem administracyjnym w pozostałym zakresie spraw. W nowej sytuacji niedopuszczalne jest utrzymanie luk w systemie ustaw, a nawet chodzi o zwiększenie szczegółowości ustaw w najważniejszych, kluczowych sprawach i wprowadzenie wyraźnych zasad ich wykonywania.

Z ustawą związany jest problem dekretu Rady Państwa, aktu o substytucyjnym w stosunku do ustawy zastosowaniu. Jest on formą tworzenia prawa, do której wraca znowu praktyka. Ponieważ nie jest to akt wydawany we „własnym" zakresie działania Rady Państwa, powstaje więc pytanie, kiedy i w jakim celu należy go wykorzystywać. Nie przekonuje teza zakładająca, że dekret winien być środkiem wspomagania

---

[4] S. Rozmaryn: *Ustawa w PRL*, PWN, Warszawa 1964, ss. 148—177.

działalności prawotwórczej Sejmu w okresach jej szczególnego nasilenia. Nasilenie takie w praktyce nie występuje (zwłaszcza jeśli planuje się działalność ustawodawczą), a Sejm ma możliwość przedłużenia swych obrad stosownie do potrzeb. Zamiast formy dekretu można więc postulować ożywienie inicjatywy ustawodawczej Rady Państwa. Potrzebne natomiast wydaje się wprowadzenie zasady wyjątkowości zastosowania dekretu i dokładne określenie tych wyjątkowych okoliczności zezwalających na jego wydanie.

Bardzo złożony problem przedstawiają prawne konstrukcje i zasady wydawania aktów normatywnych organów administracji. Oddzielnie potraktować należy rozporządzenie, które mimo braku odpowiednich postanowień konstytucji traktowane jest w pracach naukowych i w praktyce jako akt ściśle wykonawczy — formalnie i treściowo podporządkowany ustawie. Idea ścisłego wykonania ustawy winna być dalej rozwijana, na przykład przez wymóg opinii komisji sejmowych o planowanej nowelizacji rozporządzenia, co jest powiązane z postulatem aprobowania przez Sejm projektów aktów wykonawczych przedstawianych mu przez rząd łącznie z projektem ustawy.

Dużo miejsca w pracach naukowych zajmuje problem rozróżnienia wypadków, kiedy to dla wykonania ustawy potrzebne jest rozporządzenie, od wypadków użycia uchwał Rady Ministrów i zarządzeń. Problem ten łączy się zwykle z problemem materii ustawowej albo z dwojakim, wąskim i szerokim, jej rozumieniem. Tymczasem wydaje się, że rozporządzenie winno być jedyną postacią wykonawczych aktów normatywnych. Rozróżnianie bowiem „ścisłego" i „luźnego" wykonania ustawy wydaje się mieć wątpliwą wartość, a to „luźne" wykonanie jest w gruncie rzeczy zezwoleniem na działalność prawotwórczą realizowaną „w ramach" ustaw i w oparciu o formalne tylko, blankietowe upoważnienia. Wydaje się natomiast, że nadzieje na jasne teoretycznie i praktycznie rozróżnienie zastosowań rozporządzeń i aktów zarządzeniowych można łączyć ze stosowaniem tych drugich do działań inspiracyjnych i interpretacyjnych o pozaprawnym (choć ogólnym i wiążącym) charakterze.

Takie rozróżnienie zarysowuje się coraz wyraźniej już na szczeblu Sejmu. Od pewnego czasu nasila się bowiem jego aktywność związana z coraz częstszym wydawaniem uchwał o inspirującym charakterze, działających łącznie z uchwałami o narodowych planach społeczno-gospodarczego rozwoju. Warto tu przypomnieć uchwałę z 19 października 1972 r. o perspektywicznym planie mieszkaniowym, uchwałę z 13 października 1973 r. w sprawie systemu edukacji narodowej; uchwałę z 21 listopada 1974 r. o dalszą poprawę wyżywienia narodu i rozwój rolnictwa; uchwałę z 20 maja 1976 r. w sprawie programu realizacji uchwał VII Zjazdu PZPR i inne. Oddziaływania w tej formie są wyłączną domeną Sejmu,

a wydaje się, że w równym stopniu przysługiwać one powinny naczelnym organom administracji, których wysoka polityczna i prawna pozycja jest niewątpliwa. A zatem uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, podporządkowane odpowiednim uchwałom Sejmu, powinny stanowić system aktów stwarzających okresowe zadania organom niższej rangi oraz inspirujących i oceniających ich wykonanie.

Stwarza to problem odróżnienia oddziaływania w formach prawnych (przy pomocy reguł postępowania nie konsumujących się w jednorazowym zastosowaniu) i w formie aktów ogólnych, wyznaczających cele do osiągnięcia. Realizacja zadań ogólnych przebiega w oparciu o system norm ckreślających pozycję ustrojową, organizację i zasady działania organu, zasady kontroli jego działań i reguły, według których za nie odpowiada. To rozróżnienie przeprowadzić można już od chwili wyróżnienia dwu grup postanowień konstytucji, tych, które są podstawą do konstruowania norm prawnych, ale i tych o pomocniczym, deklaratywnym i programowym charakterze, potem zaś ustaw, ale i uchwał Sejmu, rozporządzeń, ale i uchwał oraz zarządzeń ogólnych, oraz podobne rozróżnienia na najniższych szczeblach działalności legislacyjnej. Takie rozróżnienie wydaje się lepsze od blankietowych przepisów ustaw i fikcji ich „luźnego" wykonania. Stwarzając większą zachętę do samodzielności w działaniu, może przeciwdziałać „prawu powielaczowemu", którego metodą „stosowania" są często konferencje obradujące nad potrzebnym sposobem postępowania, wobec nie dającego się zgłębić mnóstwa aktów normatywnych.

Omówione ogólnie rozwiązanie [5], jakkolwiek zmierza do zapewnienia swobody i elastyczności działania, winno wszakże być bardzo szczegółowo unormowane. Wymaga ono bardzo starannego i zrozumiałego odróżnienia prawnych form działania od działań w drodze aktów ogólnych oraz przebudowy metod kierowania gospodarką narodową i organami niższych szczebli. Jest to propozycja wymagająca też odpowiedniej kontroli w stosowaniu i zabezpieczeniu sytuacji prawnej obywateli.

IV

Funkcjonowanie systemu prawa oparte jest na różnym stopniu mocy prawnej poszczególnych kategorii aktów, przepisów czy norm prawnych, co stwarza zarówno konieczność podporządkowania treści aktów niższego rodzaju wyższym, jak i zapewnienia niesprzeczności ich treści. W następstwie działania szeregu gwarancji o materialnym charakterze w ustroju socjalistycznym zlikwidowano przyczyny występowania sprzeczności. Niemniej w literaturze podaje się przykłady ustaw uznawanych

za sprzeczne z konstytucją i aktów pochodzących od organów administracji (zwłaszcza niższych stopni) sprzecznych z ustawami. Ich występowanie wiąże się nie tyle z konfliktami społecznymi, ile z niedopatrzeniami występującymi w procesie tworzenia prawa, powodowanymi pośpiechem czy nieumiejętnością przewidywania skutków określonych unormowań. Dlatego też szczególne znaczenie ma problem instytucjonalnych gwarancji zapewniających usuwanie takich sprzeczności. Gwarancje te służą ustaleniu i usunięciu sprzeczności oraz unikaniu ich w przyszłości przy pomocy odpowiednich korekt w ramach reguł tworzenia prawa.

W warunkach polskich niesprzeczność aktów normatywnych niższej rangi i właściwy stosunek ich postanowień zabezpiecza się nie poprzez powołanie specjalnie w tym celu wyodrębnionych organów, lecz poprzez przyznanie kompetencji nadzorczych i kontrolnych w ramach całego aparatu państwowego. Najważniejszą rolę pełni pod tym względem Sejm. Jemu to bowiem przysługuje nie tylko możliwość bezpośredniego uchylania niektórych aktów niezgodnych z aktami o wyższej mocy prawnej (ustaw, dekretów i uchwał sejmowych niezgodnych z konstytucją), ale i oddziaływania pośrednio prowadzące do uzyskania tego efektu. Sejm może też, stosownie do potrzeb, zmieniać zasady tworzenia prawa i system gwarancji zgodności aktów normatywnych.

Omawianymi problemami Sejm interesuje się jedynie na marginesie swych prac merytorycznych (np. przy okazji wysłuchiwania uzasadnień do projektów ustaw o zmianie konstytucji, ustaw zwykłych i uchwał sejmowych). Znacznie częściej czynią to jednak komisje, głównie badając wykonanie w praktyce konkretnych ustaw. Szczególne znaczenie mają działania powołanej w marcu 1972 r. Komisji Prac Ustawodawczych. Nie przyznano jej co prawda wyraźnych i szczegółowych uprawnień — niemniej w praktyce, stosownie do postanowień okresowych planów swej pracy, komisja ta zajmuje się badaniem miejsca w systemie prawa i prawnych cech projektów ustaw. Komisja zajmuje się także analizą stanu prawa i zasad działalności prawotwórczej. [6]

Po zmianach w Konstytucji PRL z lutego 1976 r. uprawnienia kontrolne w omawianym zakresie przyznano też Radzie Państwa. Z mocy art. 30 ust. 1 pkt 3 ma ona „czuwać nad zgodnością prawa z Konstytucją". Pozycja tego organu w stosunku do Sejmu zakłada jednak, że w wyniku badania zgodności konstytucyjnej ustaw i uchwał sejmowych mógłby on

[5] Propozycję odróżnienia aktów normatywnych od aktów kierownictwa państwowego zaprezentował W. Zakrzewski: *Prolegomena do teorii działalności prawotwórczej w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo" 1975, z. 3.

[6] Por. J. Bafia: *Dorobek i doświadczenia Komisji Prac Ustawodawczych w Sejmie PRL*, „Państwo i Prawo" 1976, z. 7.

co najwyżej przedstawiać swą opinię. W stosunku do naczelnych organów administracji uprawnienia Rady Państwa muszą być zróżnicowane, nie może ona uchylać rozporządzeń i zarządzeń wydanych przez ministra, bo jest to uprawnienie w art. 42 ust. 3 Konstytucji przyznane Radzie Ministrów. Co do prawa uchylania aktów Rady Ministrów i jej Prezesa też powstają wątpliwości związane z rolą ustrojową tych organów. Niezbędne jest więc ustawowe ich wyjaśnienie i określenie trybu postępowania właściwego dla korzystania z nowego uprawnienia Rady Państwa.

Zgodnie z zasadą, że badanie niesprzeczności aktów winno być szczególnie starannie prowadzone w samym organie akty te wydającym i w stosunku do organów, które bezpośrednio nadzoruje — szczególne znaczenie mają działania naczelnych organów w ramach „pionu" administracji państwowej. Organy administracji państwowej prowadzą bowiem szczególnie intensywną i zróżnicowaną pod względem treści i form działalność prawotwórczą. Nie kusząc się o szczegółowe przedstawienie tego złożonego zagadnienia, trzeba zaznaczyć, że szczególne znaczenie ma zorganizowanie koordynacji działań kontrolnych różnego rodzaju organów należących do „pionu" organów administracji. Trzeba tu bowiem zadbać o wszechstronne współdziałanie z Radą Ministrów i jej Prezesem: Najwyższej Izby Kontroli, ministrów właściwych w ramach problematyk o szczególnym znaczeniu (rola Ministra Sprawiedliwości to między innymi zorganizowanie współdziałania z Sądem Najwyższym, Główną Komisją Arbitrażową i Prokuratorem Generalnym; podobna jest rola Ministra Finansów albo Komisji Planowania), Urzędu Rady Ministrów (a zwłaszcza Biura Prawnego w tym Urzędzie, współpracującego z komórkami prawnymi w resortach).

Rozbudowa systemu prawnych i instytucjonalnych gwarancji niesprzeczności i spójności treści aktów w ramach całego państwa to zadanie, które w dużej części może wypełnić aktualnie przygotowana ustawa o zasadach tworzenia prawa. Problem zgodności aktów jest bowiem nierozłącznie związany z problemem stanowienia prawa.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена общему анализу связей между принятой в Польше моделью государственного аппарата и концепциями нормативных актов, с одной стороны, и процессами создания права, с другой. Автор считает, что возникла необходимость такого конституционного решения этих вопросов, в результате которого их интерпретация не вызывала бы сомнений. С другой стороны, это вторая по очередности задача для подгатавливаемого закона о создании права. Надежду на совершенствование процесса создавания права и избежание ряда недостатков в этой области следует видеть в отделении правосозидательных

действий от действий в области государственного руководства. Например, классические нормативные акты отличаются от актов, ставящих временные задания, содержащих предписания или содержащих политические призывы, актов поддержки, хотя они тоже изданы государственными органами и по своей форме близки нормативным актам. Очень важный, хотя и крайним средством упорядочения дегислации, является деятельность, целью которой была бы отмена актов, противоречащих актам высшего значения.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Aufsatz wird der allgemeinen Behandlung der Verbindungen zwischen dem in Volksrepublik Polen angenommenen Modell von Staatsapparat sowie den Konzeption von normativen Akten und dem Rechtsbildungsprozess gewidmet. Des Verfassers Ansicht nach, dringende Aufgabe ist eine Erweiterung verfassungsmässiger Regelung dieser Angelegenheiten, dass ihre Auslegung keinem Zweifel unterworfen sei. Das ist auch der Reihe nach die zweite Aufgabe für das Gesetz von Rechtsbildung. Die Hoffnungen auf die Verbesserung des Rechtsbildungsprozesses und die Vermeidung einer Reihe von Mängeln in diesem Bereich soll man mit der Abtrennung der Rechtsbildungswirkungen von Wirkungen des Staatslenkens verknüpfen. Etwas anderes sind denn die klassischen normativen Akten, und etwas anderes die Akten, welche Abschnittsaufgaben festlegen oder Empfehlungen und politische Appelle, Approbationsakten enthalten — wenn auch sie von Staatsorganen und in der den normativen Akten ähnlichen Form erlassen würden. Wichtiges, obwohl äusserstes Mittel, um die Gesetzgebung zu ordnen, sind die Wirkungen, welche zum Zweck machen, um die Akten aufzuheben, die mit den Akten von höherem Rang widersprechend sind.